

Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa de Estados Unidos y zonas de libre comercio

Rosas, Maria Cristina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rosas, M. C. (1994). Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa de Estados Unidos y zonas de libre comercio. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 39(157), 39-59. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1994.157.49868>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Crisis del multilatera- lismo clásico: política comercial externa de Estados Unidos y zonas de libre comercio*

María Cristina Rosas**

* El presente es un ensayo elaborado a partir de la tesis que para obtener el grado de Maestra en Relaciones Internacionales presentó la autora el 25 de febrero de 1993, logrando la mención honorífica.

** Profesora adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales, FCPYS.

We live in a time of transition, an uneasy era which is likely to endure for the rest of this century... During the period we may be tempted to abandon some of the time-honored principles and commitments which have been proven during the difficult times of past generations. We must never yield to this temptation. Our American values are not luxuries, but necessities —not the salt in our bread but the bread itself.

James Carter en su
discurso de despedida

La crisis de las instituciones multilaterales, creadas tras la terminación de la Segunda Guerra Mundial, parece ser una constante en los últimos años. Concebidas a partir de un contexto en que Estados Unidos asumió el liderazgo al frente del sistema capitalista internacional, las instituciones multilaterales fueron capaces de garantizar, por espacio de tres décadas, las condiciones apropiadas para el desenvolvimiento del capitalismo. El multilateralismo se convirtió, frente al debilitamiento experimentado por Europa y Japón, y como producto de la guerra, en el medio idóneo para la promoción de los intereses de la potencia hegemónica, esto es, de Estados Unidos. El multilateralismo no fue simétrico ni igual para los países del mundo. Fue un meca-

nismo en el que los participantes eran numerosos, aunque ello no significó que sus intereses pudiesen ser ciento por ciento promovidos. El multilateralismo fue elitista: sólo los países indispensables para el mantenimiento en funciones del sistema capitalista, tuvieron alguna capacidad de injerencia en este diseño. El multilateralismo logró establecer las bases de la cooperación, pero ésta se centró básicamente entre Estados Unidos y sus aliados, en el entendido de que los estadounidenses eran poseedores de intereses hegemónicos y vulnerabilidades mínimas al culminar la segunda gran conflagración mundial.

El multilateralismo nunca aconteció en términos absolutos. Elementos bilaterales y unilaterales (proteccionistas) coexistieron, si bien fueron dominados por los primeros. Paralelamente conviene mencionar que existe un *continuum* entre la dinámica de la apertura y el proteccionismo en las economías de los países. Por más proteccionista que pueda considerarse una economía, siempre existirán elementos de apertura que sobreviven, pese a la tendencia dominante. Esto es importante porque en la posguerra, Estados Unidos fue capaz de articular diseños de política económica al exterior que estaban determinados por las necesidades internas. Estados Unidos, por ejemplo, dependía, para su prosperidad interna, de la existencia de mercados para sus productos. Esta es la idea que sustentó al Plan Marshall: la recuperación del mercado europeo como demandante de bienes y servicios estadounidenses que garantizaran el proceso de acumulación del capital a escala internacional. Una Europa deprimida excluiría, como efectivamente comenzó a ocurrir entre 1945 y 1947, los bienes y servicios procedentes de Estados Unidos, ya que no contaba con la capacidad de adquisición correspondiente.

Estados Unidos, como hegemon, ejerció en la posguerra el "liderazgo organizador" inherente a sus capacidades. En el interior del país existía el consenso para asumir ese compromiso, alimentado, además, por la confrontación militar-ideológica con la Unión Soviética. Para Estados Unidos era muy importante asegurar la recuperación de Europa Occidental como mercado capitalista, ya que el sistema resentía la "pérdida" de mercados como los de Europa Oriental y algunos del Tercer Mundo, que al verse influenciados por la Unión Soviética, adoptaron formas predominantemente no-

capitalistas de producción, lo que privaba a Estados Unidos como líder del sistema de "espacios vitales".

Las instituciones multilaterales creadas en el momento en que Estados Unidos era el "líder organizador", incluyeron, desde la misma Organización de las Naciones Unidas (ONU) hasta el fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y, desde luego, al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), sobre el que versará el siguiente análisis.

El multilateralismo legitimó la proyección de los intereses hegemónicos de Estados Unidos en el mundo. Aun sin ser una organización dependiente del Departamento de Estado, el GATT operó conforme a los intereses y principios del "líder organizador". Creado en 1947 por 23 países, el GATT tenía como meta fundamental la promoción de un comercio libre, logrando, a través de diversas rondas de negociaciones comerciales multilaterales, la abolición de obstáculos a los intercambios entre las naciones.

El GATT fue pensado a partir de la concepción territorial del Estado-nación, entidad considerada como uno de los actores fundamentales en las relaciones internacionales de ese tiempo. El GATT planteaba en sus estatutos, más que disposiciones detalladas sobre el manejo del comercio internacional, pautas de comportamiento que, al ser mínimamente acatadas, garantizarían la prosperidad y el crecimiento de sus principales participantes. El GATT ha vivido dos etapas directamente vinculadas con el desenvolvimiento de la economía estadounidense en el mundo.¹ La primera está marcada por

¹ Cuando el texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio estuvo listo, quedó abierto para su firma el 30 de octubre de 1947. Estados Unidos se convirtió en parte contratante del GATT en virtud de un acuerdo ejecutivo llamado *Protocolo de Aplicación Provisional* del 30 de octubre de 1947. El Senado de Estados Unidos no dio su consentimiento hacia el GATT, ni el Congreso aprobó ni puso en marcha el acuerdo, de manera que una serie de decretos legislativos reconocieron la participación de este país en el Acuerdo General y el sistema del GATT. Entre estas disposiciones figuran: el Acta Comercial de 1974 (por medio de la cual el presidente de Estados Unidos podría negociar reformas a los artículos del GATT); el Acta Comercial de 1974 (para consolidar de manera permanente la participación de Estados Unidos en el GATT); el Acta de Acuerdos Comerciales de 1979 (que incluía acuerdos sobre las barreras no-arancelarias negociadas durante la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales); y el Acta Comercial *Omnibus* y Competitividad de 1988 (que sugería objetivos de negociación directa para mejorar el GATT), véase Jeanne J. Grimmet, "Environmental Regulation and the GATT", en *CRS Report for Congress*, march 27, 1991, p. CRS-3.

una serie de avances notables en las negociaciones comerciales multilaterales conducidas en la ronda de Ginebra (1947); la de Annecy, Francia (1949); la de Torquay, Reino Unido (1951), la de Ginebra (1956), y la Ronda Dillon (1960-61), que se centraron, fundamentalmente, en la erradicación de las barreras arancelarias al comercio. Para Estados Unidos fue relativamente fácil lograr que sus principales socios comerciales accedieran, en el seno del GATT, a cooperar en esos términos con la organización, ya que Japón y los países de Europa Occidental empezaban a recuperarse de los estragos de la guerra, pero poseían una capacidad negociadora débil frente al dinamismo de la economía estadounidense. Dicho en otras palabras: siendo Japón y Europa Occidental débiles, difícilmente pudieron disputar a Estados Unidos cuotas de poder económico y político en la formulación de las reglas para la conducción del comercio internacional.

La segunda etapa del GATT se ubica en las siguientes rondas de negociaciones comerciales multilaterales: la Ronda Kennedy (1964-1967); la Ronda Tokio (1973-1979), y la actual Ronda Uruguay (1986-?). Esta etapa se caracteriza por la recuperación económica de los principales socios comerciales de Estados Unidos, la consecuente pérdida de hegemonía de este país en la jefatura sobre las instituciones multilaterales, y la aparición del llamado “nuevo proteccionismo”.

El “nuevo proteccionismo” surgió frente a una circunstancia predecible. Cuando fueron débiles, Japón y Europa Occidental accedieron a abolir las barreras arancelarias al comercio, y desprotegieron su economía interna frente a las exigencias comerciales de Estados Unidos. Evidentemente, en el momento de su recuperación, Japón y los países de Europa Occidental hubieron de delinear mecanismos de protección a sus economías, y aunque Estados Unidos les pedía la apertura, aquéllos, poseedores de cuotas de poder económico y político en virtud de su recuperación, podían negarse a estas demandas. La respuesta estadounidense fue una *retaliation* (represalia) anárquica, la cual sería aplicada a discreción con el uso de barreras no-arancelarias, empleadas también por sus socios comerciales. Las barreras no-arancelarias, que se centran en disposiciones domésticas y que incorrectamente son extrapoladas al ámbito internacional, como las barreras fito-sanitarias, los argumentos ecológicos

y, ya en otros términos, las cuotas y los "acuerdos de restricción voluntaria", por citar sólo algunos.

Como se comprenderá, el GATT se encontró atrapado entre las viejas disposiciones (abolición de barreras arancelarias y debilidad económica de Japón y Europa Occidental), y las nuevas realidades (abolición de barreras no-arancelarias y dinamismo de Europa Occidental y Japón). Víctima de sus éxitos de antaño, el GATT, presionado por las crecientes vulnerabilidades de Estados Unidos (manifestadas ya desde la Guerra de Vietnam, el colapso del sistema de Bretton Woods y las crisis petroleras de los setenta), de ser un actor central en el desenvolvimiento del comercio internacional, se vio marginado. A este hecho contribuyó otra serie de aspectos, a saber:

1. La Ronda Tokio duró de 1973 a 1979; en el caso de la Ronda Uruguay no terminó cuando estaba previsto, sino que las negociaciones continúan. En cambio, Canadá y Estados Unidos signaron el Acuerdo de Libre Comercio de 1989 en dieciocho meses. El GATT, con su estructura actual, es incapaz de responder inmediatamente a las coyunturas en materia comercial y muchos Estados desearían que así fuera.

2. El número de miembros del GATT no es el mismo que hace cuarenta años, como tampoco lo es la dinámica internacional. De hecho, le ha ocurrido lo mismo que a la Asamblea General de la ONU, ya que el advenimiento de nuevos miembros le ha restado a Estados Unidos, su manipulador original, capacidad de acción. Pues bien, el hecho de que el GATT cuente actualmente con 108 socios implica que su agenda es muy complicada y, por poner sólo un ejemplo, involucra a quince grupos distintos en la actual Ronda Uruguay. La creciente complejidad de las pláticas contribuye a retardar el proceso de negociación (comparado con otras rondas de negociaciones comerciales multilaterales que se centraban en reducciones arancelarias).

Adicionalmente hay que citar la regla de consenso del GATT, según la cual un país determinado puede bloquear negociaciones en tanto sus demandas no sean tomadas en cuenta (a su juicio). Es comprensible que, ante los desiguales términos de intercambio, los países en desarrollo continuamente hagan uso de este derecho tal

y como lo realizó la India en 1988. Es inevitable que estas actitudes hieran determinadas susceptibilidades, particularmente de las naciones más industrializadas, que desearían imponer sus criterios sin mayores restricciones.

3. Al GATT se le critican las numerosas excepciones que posibilita en sus estatutos. En este punto, los críticos del GATT se refieren más al acuerdo en sí, que a la institución como foro de negociación. Esto es igualmente entendible a la luz de los acontecimientos recientes, cuando los países europeos y Japón reclaman sus cuotas de poder en el comercio internacional y en el organismo citado que originalmente respondió a los intereses de la política comercial de un solo país. Así, por ejemplo, las decisiones pueden ser bloqueadas por las partes en conflicto, y las recientes diferencias entre Estados Unidos y la Comunidad Europea en el sector agrícola llevan a la paralización de las negociaciones y al desencanto en torno a la operatividad del GATT.²

La política comercial de Estados Unidos y el GATT

Estados Unidos ha perdido vitalidad económica. La deuda federal asciende a 4 145 mil millones de dólares, y se espera, según los pronósticos de la revista *U.S. News & World Report*, que se incremente en el transcurso de este año. La misma publicación afirma que 14 millones de personas menores de 18 años, es decir, una de cada cinco en esa edad, viven en condiciones de pobreza. La tasa de desempleo llegó el año pasado al 7.3 por ciento. La balanza comercial tiene un déficit de 90 mil millones de dólares, y se presume que crecerá en unos 20 mil millones más en 1993. Finalmente, los ahorros que se confía tener a partir de la reducción en el presupuesto de la defensa, no contribuirán significativamente a sanear la economía estadounidense en tanto sean destinados a disminuir el déficit fiscal.³

Así, tomando en cuenta la erosión de la economía estadounidense en fechas recientes, una de las prioridades para el país es la co-

² Jeffrey J. Schott, *More Free Trade Areas?*, Washington D.C., Institute of International Economics, 1987, pp. 9-10.

³ Citado por María Cristina Rosas, en "La generación perdida", en *Etcétera*, núm. 7, 18 de marzo de 1993, p. 29.

rección y la reducción de su déficit comercial. De ahí que la opción de zonas de libre comercio sea cada vez más atractiva porque posibilita corregir los desajustes en la balanza de pagos. Aquí es necesario apuntar que una serie de países que aparecen como candidatos idóneos para concluir acuerdos de libre comercio con los estadounidenses, mantienen superávits en sus intercambios comerciales con esa nación (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Balanzas comerciales de países candidatos a constituir
zonas de libre comercio con Estados Unidos*

<i>País/ región</i>	<i>Balanza comercial con Estados Unidos (millones de dólares)</i>	<i>Balanza comercial con el mundo (millones de dólares)</i>
Japón	48 720	70 385
República de Corea	7 026	2 886
Taiwán	13 204	15 084
Australia	-2 848	- 920
México	3 783	6 628
ANSEA	4 511	4 551
Israel	538	-4 444
Canadá	12 525	8 723

* *Balanza comercial* promedio para los años de 1985 a 1987.

Fuente: *Perspectivas económicas*, núm. 60, p. 12.

Puesto que negociar con 108 países es poco factible, Estados Unidos ve en el bilateralismo y las zonas de libre comercio la posibilidad de realizar transacciones de bienes, servicios e inversiones con el respaldo de un acuerdo que supone compromisos y obligaciones claramente establecidos. De esta manera, parece más promisorio sentarse a negociar con un país determinado, intercambiar opiniones y lograr resultados "satisfactorios", que discutir, por varios años, con un centenar de naciones, por qué ciertas cláusulas deben

o no ser incluidas en los textos finales de los documentos suscritos en el seno del GATT. En las negociaciones bilaterales, Estados Unidos tiene la ventaja adicional de enfrentarse a países que, como los enlistados en el cuadro 1, gozan de capacidades económicas infinitamente inferiores a las estadounidenses.⁴

Cierto es que un acuerdo de libre comercio no lo resuelve todo. En el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, de 1989, puesto que ambos países son grandes potencias agrícolas y compiten en el mercado internacional, la liberalización comercial requerirá un mayor esfuerzo que el que hasta ahora se ha visto en este sector. Y aquí es donde surge la interrogante de si sería más deseable discutir los temas del comercio agrícola internacional en foros multilaterales como el GATT.

En el marco de la competencia intercapitalista, los países más dinámicos como Alemania, Japón y Estados Unidos favorecen la regionalización. Esto significa que, en aras de ser más eficientes y competitivos en el mercado internacional, se apoyan, en principio, en sus vecinos, los cuales se constituyen en mercados ampliados en favor de un proceso productivo que tiende a desconocer la connotación territorial del Estado-nación occidental para buscar la conformación de una especie de "super-Estado".

La regionalización no es igual en Europa que en Asia o en Norteamérica. Los europeos occidentales, por ejemplo, han venido trabajando en el diseño de la ampliación de mercados desde 1957, si bien, falta mucho por hacer, como muestran los debates recientes en torno a los Tratados de Maastricht. En América del Norte el proceso es más nuevo porque Estados Unidos constituye, en sí, el mercado común más grande del orbe, integrado por cincuenta Estados entre los que fluyen el comercio, las personas, los servicios y las inversiones sin restricciones. Pero frente a la posibilidad de que la CE se erija en los Estados Unidos Europeos, la Unión Americana vuelve los ojos a sus vecinos, que, por cierto, son su primer (Canadá) y tercer (México) socios comerciales. En el Pacífico, en cambio, Japón apoya una estrategia de integración silenciosa, que no ha sido institucionalizada, al contrario de Europa Occidental y de América del

⁴ John W. Sewell, "La metamorfosis del Tercer Mundo", en *Perspectivas económicas*, núm. 60, pp. 25-31.

Norte. El Pacífico reviste igualmente una serie de especificidades culturales, sociales, económicas y políticas que diferencian este diseño de los otros dos.

Con todo, la política comercial externa de Estados Unidos se encuentra en un periodo de transición. En este país la adaptabilidad a las tendencias económicas globales se vio facilitada durante los pasados cuarenta años, debido a la realización de un comercio "abierto". Esa consistencia se mantuvo, en parte, debido al ingenioso diseño institucional de la política comercial estadounidense. Después de la depresión de la década de los treinta, el Congreso temía convertirse en un rehén de sus propios votos y reconoció la importancia de los votos "externos" al delegar importantes poderes, en materia de comercio exterior, en el Poder Ejecutivo. Así, el presidente implantó, como política administrativa, un mecanismo de multi-agencias, de manera que los intereses típicamente comerciales (del Estado y los vinculados al comercio y la agricultura) equilibraran los intereses típicamente internos (de los sindicatos de trabajadores y los relativos al comercio y la agricultura domésticos). De aquí se desprende lo caótico que resulta conciliar los intereses de política externa e interna negociados por la *Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos* que ha fungido como el *broker* (corredor) del sistema desde los primeros años de la década de los sesenta.

Adicionalmente hay que mencionar que la adaptabilidad de la economía estadounidense a los cambios globales ha sufrido amargamente por la posición del dólar en los últimos años. El dólar ha destruido el equilibrio tradicional de los intereses comerciales internos y externos de Estados Unidos al reducir la posición competitiva hasta los sectores de exportación más prósperos del país. Por mucho tiempo se ha argumentado que el progreso del proteccionismo en Estados Unidos refleja este dualismo aparentemente contradictorio entre las necesidades internas y las capacidades externas.⁵

La actitud asumida por Estados Unidos en el encuentro a nivel ministerial del GATT, en noviembre de 1982, reflejó la problemática arriba citada. Esta reunión recibió una amplia difusión, si bien se

⁵ J. D., Richardson, "The New Political Economy of Trade Policy", en Paul Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, The Massachusetts Institute of Technology, 1982, 2bd, p. 262.

logró muy poco en términos reales. De hecho, Estados Unidos demostró que no contaba con los elementos para liderar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que garantizara sus intereses, y mucho menos los de sus "socios" comerciales. Mientras tanto, Estados Unidos desarrolló otras iniciativas que recibieron menor publicidad y atención, pero que respondían más a sus intereses particulares que a los requerimientos del multilateralismo en la promoción de un comercio libre de obstáculos.

Ya entre 1978 y 1979, cuatro importantes proyectos de ley fueron aprobados a fin de restringir ciertas importaciones que totalizaban 18 mil millones de dólares. Desde entonces, por lo menos unas seis disposiciones se han convertido en leyes que se aplican a otras tantas esferas del comercio.⁶

El grado de correspondencia de las leyes arriba citadas respecto al código de la Ronda Tokio del GATT no parece clara, si bien es sintomática del mensaje transmitido a los socios comerciales de Estados Unidos. En la agricultura, por ejemplo, los estadounidenses montaron todo un aparato proteccionista en respuesta a las exportaciones subsidiadas de los europeos.

Como se sabe, el crédito para subsidios y las garantías para la exportación de los productos agrícolas se ha expandido ampliamente. El Comité Agrícola del Senado aprobó una legislación que permitirá a Estados Unidos usar, en la promoción de sus exportaciones, todas las herramientas que utilizan los países de la Comunidad Europea, tales como los subsidios, los créditos, el *dumping*, etcétera. Esta disposición es conocida con el nombre del *Super 301*, y la actual administración demócrata ha dejado entrever el interés por lograr su aprobación plena, porque, como decía Clinton en la campaña electoral por la presidencia estadounidense, en 1992: "Si otros países se niegan a jugar conforme a nuestras reglas, nosotros actuaremos de conformidad con las de ellos".⁷

En el financiamiento a las exportaciones, el Banco de Importación y Exportación (EXIMBANK) de Estados Unidos aprobó, en marzo de 1982, los primeros dos casos de créditos mixtos —a manera de res-

⁶ *Ibidem*.

⁷ Bill Clinton y Al Gore, *Putting People First. How We All Can Change America*, New York, Times Books, 1992, pp. 156-157.

Cuadro 2
Importaciones de los países sujetas a barreras no-arancelarias entre 1981 y 1986 (porcentajes)

<i>Importador</i>	<i>Fuente de importaciones</i>			
	<i>Países industrializados</i>		<i>Países en desarrollo</i>	
	<i>1981</i>	<i>1986</i>	<i>1981</i>	<i>1986</i>
Comunidad Europea	10	13	22	23
Japón	29	29	22	22
Estados Unidos	9	15	14	17
Todos los países industrializados	13	16	19	21

Fuente: UNCTAD, 1987.

puesta unilateral, en que el financiamiento a las exportaciones fue condicionado a la concesión de ayuda externa— para Chipre e Indonesia.⁸

Multilateralismo vs. proteccionismo

El llamado “nuevo proteccionismo” ha asumido diversas formas, afectando negativamente el proyecto multilateralista clásico del GATT. Dos de las principales causas que explican esta situación son la competencia intercapitalista de fines de siglo, y la regionalización de las relaciones económicas internacionales.

Por cuanto se refiere a la competencia intercapitalista, conviene acotar que ésta tiende a operar vía la ampliación de mercados. La Comunidad Europea es el ejemplo más ilustrativo de esta realidad. Concebido como una necesidad real del capitalismo europeo para operar más allá de las fronteras nacionales de los pequeños Estados-nacionales como Francia o Bélgica, el diseño que dio origen

⁸ John Sewell, *op. cit.*, pp. 25-31.

a la Europa comunitaria asumía que sólo a través de la integración podrían los europeos occidentales aspirar a ocupar un lugar destacado en las relaciones internacionales durante la Guerra Fría. Es decir, el bipolarismo y la actuación protagonista de Estados Unidos y la URSS en esos años, se produjeron a costa del debilitamiento económico y político de Europa y Japón tras la Segunda Guerra Mundial.

Cada Estado-nación europeo (occidental) sabía que, aisladamente, poco podía lograr para hacer contrapeso a las superpotencias. Pero especialmente en el terreno capitalista, Francia priorizó la unidad europea para evitar que Estados Unidos decidiera a nombre de los europeos.

En 1957, año en que se firmaron los Tratados de Roma para dar nacimiento a la Europa comunitaria, Estados Unidos no tenía necesidad de desarrollar proyectos similares de ampliación de mercados, por ejemplo, con Canadá u otros países del hemisferio occidental. Esto se debe a la realidad incuestionable de que Estados Unidos es, en sí mismo, un vasto mercado común, conformado por 50 estados articulados entre sí, de manera que están adecuadamente comunicados y fluyen los factores de la producción sin que medie barrera alguna.

Paulatinamente, la consolidación del proyecto europeo (occidental) comenzó a limitar el expansionismo de Estados Unidos. A los europeos (occidentales) se sumaría más tarde Japón, para que, en 1974, Norteamérica se declarara incapaz de seguir liderando por sí misma el sistema capitalista internacional. Antes bien, Estados Unidos hubo de recurrir a la institucionalización de un foro, el Grupo de los Siete, donde al lado de otras seis importantes economías capitalistas, coordinaría esfuerzos a fin de dar coherencia al funcionamiento del sistema.⁹

El Grupo de los Siete fue, entonces, un intento por reglamentar el comportamiento de las principales economías pilares del sistema capitalista, a fin de evitar confrontaciones que únicamente desgastarían y harían inviable al sistema mismo. Pero en la práctica, el proteccionismo ha impedido acuerdos mínimos en temas tan rele-

⁹ Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, New York, St. Martin's Press, Fourth Edition, pp. 61-63.

vantes como el comercio internacional y/o la culminación satisfactoria de la Ronda Uruguay del GATT.

Lo anterior lleva al problema que tanto afecta al proyecto multilateral del GATT. Hoy en día, Estados Unidos requiere una ampliación de mercados, para hacer más eficiente su producción frente al dinamismo de las economías europeas (occidentales) y la de Japón, pero también para presionar a sus socios comerciales en el otorgamiento de concesiones a favor de los mismos estadounidenses.

Como ya se indicaba, para Estados Unidos es más deseable negociar con un grupo reducido de países, que hacerlo en un foro que alberga 108 Estados. Pensando en los esquemas de contrapesos y/o alianzas que podrían limitar seriamente las aspiraciones de la política comercial estadounidense, el gobierno de ese país crea diversas iniciativas de ley para reglamentar en su interior, y aplicar (de manera curiosa e ilegal en el exterior), nuevos criterios por cuanto a política comercial internacional se refiere. La *Super 301* no es sino una manifestación de esta política de *retaliation* contra los socios comerciales que a juicio de Estados Unidos incurren en "prácticas comerciales desleales".¹⁰

Mientras tanto, ya desde 1985, el gobierno norteamericano, decepcionado con el escepticismo internacional que prevalecía en torno al GATT, decidió dar rienda suelta al bilateralismo comercial, suscribiendo un acuerdo de libre comercio con Israel.

El acuerdo para el Establecimiento de una Area de Libre Comercio entre Estados Unidos e Israel

El Acuerdo para el Establecimiento de un Area de Libre Comercio entre Estados Unidos e Israel (FTAA, por sus siglas en inglés: *Free Trade Area Agreement*) fue firmado el 22 de abril de 1985 por el primer ministro israelí, Yitzhak Shamir, y el presidente estadounidense, Ronald Reagan. El FTAA entró en vigor a partir del 1º de septiembre de ese mismo año y plantea la abolición de todas las barreras

¹⁰ Véase el interesante reporte de Dick K. Nanto, *Unfair Foreign Trade Practices and Extension of Super 301*, CRS Report for Congress, June, 25, 1991.

al comercio mutuo en un periodo de diez años, dividido en tres fases estipuladas a partir del grado de "sensibilidad" de los sectores a liberalizar.

El FTAA incluye disposiciones que afectan bienes y servicios, además de la abolición de restricciones arancelarias y no-arancelarias en el comercio Estados Unidos-Israel. Conviene destacar que una buena cantidad de productos israelíes ya ingresaban sin ninguna barrera al mercado estadounidense gracias al tratamiento arancelario preferencial estipulado en el *Sistema Generalizado de Preferencia* (SGP), al que Israel tenía derecho como país del Tercer Mundo.¹¹ Israel logró incorporar el SGP al FTAA, evitando así un tratamiento discriminatorio a sus productos que pudiera originarse por el tiempo que media entre la finalización del SGP y la puesta en marcha de un acuerdo de liberalización comercial.

El FTAA de Estados Unidos con Israel posibilitó hacer una serie de innovaciones en términos de acuerdos comerciales, como por ejemplo, la inclusión de los servicios, sector cuya negociación en el GATT ha sido retardada por diversas razones.¹²

Quizá lo que resulte de mayor interés en la actitud de Estados Unidos al FTAA, es la manera en que aplica nuevas estrategias a su política comercial. Norteamérica aspiraba a convertirse en el país "centro" de una serie de iniciativas bilaterales mediante las cuales, por ser el socio más poderoso, podría fijar criterios favorables a sus intereses en negociaciones concretas con países que, finalmente, poseen economías más pequeñas que la estadounidense. Como los resultados fueron altamente satisfactorios, Estados Unidos decidió continuar con el área que geopolítica y geoeconómicamente le es más importante, inclusive por razones de seguridad nacional, en el contexto de la competencia intercapitalista. De ahí que sea poco probable que este país suscriba nuevos acuerdos de libre comercio fuera del hemisferio occidental, ya que la regionalización *per se* constituye una *ventaja comparativa* como ha mostrado la Comunidad Europea.

¹¹ El *Sistema Generalizado de Preferencias* (SGP) tiene la finalidad de hacer más competitivos los productos de naciones del Tercer Mundo en el mercado estadounidense y en general, de las economías altamente industrializadas, a través de preferencias arancelarias.

¹² Howard Rosen, "The U.S. Israel Free Trade Area Agreement: How well is it working and what have we learned?", en Jeffrey J. Schott (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington D.C., Institute of International Economics, 1989, pp. 97-119.

Por último conviene destacar que el FTAA posibilitó que Estados Unidos "midiera" el Congreso, como entidad particularmente renuente al otorgamiento de un tratamiento comercial preferencial a los socios de este país. Como el congreso no objetó el FTAA,¹³ el gobierno de Ronald Reagan decidió seguir adelante con su idea de hacer de América del Norte una extensa zona de libre comercio que abarcara desde el Yukón hasta Yucatán.

El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá

A diferencia de la muy secundaria relación comercial que tiene Estados Unidos con Israel, Canadá es, para los norteamericanos, su primer socio comercial. Los volúmenes de comercio que en la actualidad alcanzan los 174 mil millones de dólares representan la relación capitalista más importante a nivel mundial. Para Canadá, Estados Unidos es su principal socio comercial, con el que realiza las tres cuartas partes de los intercambios en bienes y servicios totales.

La negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC) estuvo presidida por una serie de acuerdos comerciales que se remontan al *Acta de Reciprocidad* de 1854. Sin embargo, no sería sino hasta 1987 cuando Estados Unidos, reconociendo la pérdida de competitividad frente a Europa Occidental y Japón, decidiría acercarse a Canadá con un bilateralismo comercial que trataría de abarcar prácticamente la totalidad de los sectores económicos involucrados en esta importante relación capitalista con dicho país.

Para los canadienses, el ALC se convirtió en una necesidad imperiosa, dada la creciente unilateralidad comercial de Estados Unidos manifestada en su proteccionismo. Este hecho era preocupante para Canadá, por su gran dependencia hacia el mercado norteamericano.

Así, en espacio de 18 meses, el primer ministro canadiense, Brian

¹³ Hecho también atribuible a la enorme capacidad de *cabildeo* que posee Israel en el proceso de *decisión making* en Estados Unidos.

Mulroney, y el presidente Reagan tuvieron listo el texto base del ALC, mismo que entró en vigor el 1º de enero de 1989, y tendrá una duración de 10 años, luego de los cuales el comercio bilateral estará libre de obstáculos, con la posible excepción del sector agrícola.¹⁴

El ALC contiene 21 apartados que incluyen especificaciones para servicios, propiedad intelectual, inversiones, etcétera; áreas todas ellas innovadoras desde la perspectiva de la definición clásica de una zona de libre comercio.¹⁵

Estados Unidos y Canadá comparten una cercanía histórica, cultural, social, lingüística, religiosa, militar y estratégica única en el hemisferio occidental. Canadá fue, al lado de Estados Unidos, miembro fundador del GATT, el FMI, el BIRF, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y, en su momento, se integró a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al Grupo de los Siete. Esto da un giro especial al ALC, porque afianza aún más los vínculos estructurales de manera irreversible para los dos países.

El ALC no encontró objeción en el Congreso estadounidense. Antes bien, el gran debate en torno a su puesta en marcha, y a su funcionamiento después del 1º de enero de 1989, ha acontecido sobre todo, en Canadá.

Con todo, dado el primer paso a favor de la regionalización en América del Norte con el ALC, Estados Unidos favoreció la opción del libre comercio con México.

¹⁴ El sector agrícola en el ALC quedó virtualmente fuera de la negociación en virtud de que ni Canadá ni Estados Unidos son complementarios. Antes bien, producen los mismos bienes y los exportan a los mismos mercados, de tal manera que ha llegado a sugerirse que a partir de este hecho, la Ronda Uruguay del GATT podría ser la respuesta en tanto que los acuerdos bilaterales no resuelven todos los dilemas comerciales. Sin embargo es el sector agrícola el principal responsable del estancamiento que aqueja actualmente a la Ronda Uruguay.

¹⁵ Según Bela Balassa, una zona o área de libre comercio se limita a la abolición de barreras al comercio entre dos o más países. Las barreras abolidas se aplican sobre todo a bienes, y no se contemplaba su extensión a los factores de la producción, ya que esto sería característico de una fase liberalizadora posterior denominada *mercado común*. La inclusión de los servicios, y, sobre todo, de las inversiones, supone una amplia movilidad en los factores de la producción, especialmente de capitales. Pero esto se debe a que el comercio de productos se realiza en la actualidad simultáneamente con el flujo de capitales. Divorciarlos por caprichos teóricos no tendría ningún caso. Esto, sin embargo, plantea la necesidad imperiosa de actualizar las teorías sobre la integración económica a las realidades y los requerimientos de la economía internacional.

El Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte

El 12 de julio de 1991 se iniciaron, en la ciudad de Toronto, las negociaciones para concretar un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá. La negociación, que inicialmente sería bilateral, esto es, sólo entre México y su vecino del norte, incorporó a Canadá en una interesante estrategia por parte de este país, a fin de evitar que los estadounidenses se convirtieran en el "centro" de múltiples acuerdos bilaterales que operarían exclusivamente a favor suyo y no entre diversos socios.

El TLC requirió 13 meses para ser redactado (por lo menos el texto base, ya que las negociaciones de los acuerdos paralelos fueron concluidas en agosto de 1993). Incluye 22 capítulos, prácticamente con los mismos rubros que el ALC, si bien el trilateral sí logró acuerdos en el sector agrícola, por ser México y Estados Unidos, países complementarios.¹⁶ El TLC tendrá una vigencia de 15 años a partir del 1º de enero de 1994.

A diferencia del FTAA y del ALC, el TLC sí ha sido motivo de notables controversias en Estados Unidos, especialmente por las enormes asimetrías que existen entre las partes contratantes, lo que, se sugiere, tendrá efectos negativos para diversos grupos económicos estadounidenses. Ello motivó la suscripción de acuerdos paralelos al texto original del TLC en tres rubros: medio ambiente, aspectos laborales y salvaguardas.

La aprobación o el rechazo del TLC por parte del Congreso estadounidense tendrá una serie de impactos colaterales en el resto del hemisferio. El TLC tiene prevista la incorporación de nuevos miembros, si bien las particularidades de México hacen difícil que cualquier otro país latinoamericano o caribeño reporte a Estados Unidos las ventajas de los mexicanos. Por ejemplo, México es, después de Canadá y Japón, el tercer socio comercial de Estados Unidos. México se ha convertido en un gran adquiriente de bienes y servicios procedentes de Estados Unidos, y una cantidad importante de los

¹⁶ El capítulo agrícola fue negociado a dos niveles: entre México y Canadá y entre México y Estados Unidos. Por cuanto se refiere a este último, México logró exentar a sus productores de granos de la apertura comercial por 15 años. A cambio, Norteamérica pidió una exención igual para los flujos mexicanos de hortalizas.

empleos de este país dependen de esa creciente capacidad consumidora de México. Por último, otra ventaja de este país respecto a América Latina es la vecindad geográfica inmediata con Norteamérica lo que agiliza la regionalización y la ampliación física del mercado estadounidense.

Sin embargo, algunos analistas han objetado la viabilidad de la ampliación de mercados con un socio tan asimétrico. La existencia de 40 millones de pobres, y de un mercado interno desarticulado cuestionan la capacidad mexicana para sostener el consumo indiscriminado de productos de importación sin dislocaciones catastróficas de las micro, pequeñas y medianas industrias del país. Quizá el TLC ha sido concebido de una manera muy coyuntural, sin pensar en los riesgos que implica, a mediano y largo plazos, la carencia de medidas para la reducción de las asimetrías existentes.

Consideraciones y recomendaciones finales

Se ha visto, a lo largo del presente ensayo, que el GATT se encuentra agotado en sus posibilidades para resolver los retos del comercio internacional de fines de siglo. Entre las razones que explican el declive del GATT destacan tres: la pérdida de hegemonía económica de Estados Unidos (principal patrocinador del GATT, desde su surgimiento en 1947); la recuperación económica de Europa Occidental y de Japón después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, y el auge del llamado "nuevo proteccionismo", materializado y ampliado en la regionalización del comercio internacional. Estos tres elementos se han conjuntado para dar lugar a un anárquico y represivo comercio entre las naciones, al no existir reglamentos que rijan la regionalización imperante. Hoy en día, la Comunidad Europea realiza el 60 por ciento de su comercio entre los propios miembros del Mercomún. En América del Norte, Canadá y México tienen como principal y mayoritario socio comercial a Estados Unidos y para éste, los mexicanos y canadienses son su tercero y primero *partners*, respectivamente.

Estados Unidos tiende al bilateralismo y a un peligroso unilateralismo comercial, ante la incapacidad de negociar condiciones satisfactorias a sus intereses económicos frente a los límites que le

imponen los intereses europeos (occidentales) y japoneses. Norteamérica ha venido desarrollando, desde los setenta, iniciativas de ley a manera de *retaliation*, destacando la *Super 301*, que estuvo en vigor entre 1988 y 1990, y que posiblemente será perfeccionada y puesta en marcha con la actual administración Clinton. La *Super 301* consiste en un listado anual de "prácticas comerciales desleales", así como de los países que, a juicio de Estados Unidos, incurren en esos ilícitos. La lista es publicada y, a criterio de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, se da un tiempo para negociar con el socio en turno a partir de los criterios de este país. Tal actitud es peligrosa, no sólo para el comercio internacional, sino para Estados Unidos mismo. Aquí podría plantearse cuán competitivos son sus productos. Es decir, ¿debe castigarse a los socios de Estados Unidos que no adquieran productos estadounidenses? Esa es una interrogante que la actual administración demócrata no ha querido responder. Pero, por ejemplo, en el listado que se elaboró en 1991, figuraban 33 socios comerciales de Estados Unidos, incluyendo a Israel y a Canadá, naciones con las que tiene suscritos sendos acuerdos de libre comercio.

De lo anterior se desprende que el régimen de libre comercio no garantiza que la unilateralidad de Estados Unidos cese, ya que, con todo y la institucionalización de la liberalización comercial, subsiste el riesgo de la inclusión en la "lista negra" de la *Super 301*.

¿Qué debe hacerse? Actualmente el comercio internacional experimenta una importante transición, en la que el multilateralismo no es del todo obsoleto, si bien el bilateralismo ha ganado espacios, aprovechando extemporáneamente la disposición prevista en el artículo XXIV de los estatutos del GATT. El artículo de referencia autoriza a los países a suscribir acuerdos de liberalización comercial. Pero este enunciado fue pensado para una realidad internacional distinta. Forma parte de los estatutos del GATT, redactados en 1947 para un mundo en el que la regionalización sería la excepción, no la regla, dada la preponderancia estadounidense en los asuntos económicos mundiales. Hoy, el artículo XXIV se está convirtiendo en el artífice de la destrucción del GATT, porque las zonas de libre comercio y/o los mercados comunes que proliferan por el mundo, privilegian única y exclusivamente a las partes contratantes, no a los 108 miembros del GATT.

Por eso es necesario reglamentar la *retaliation* como una forma de institucionalizar y crear marcos de referencia que permitan predecir lo que ocurriría si los socios de Estados Unidos efectivamente incurrieran en prácticas comerciales desleales. Debe clarificarse también, cómo se aplicará la *retaliation*. Algunos países prefieren sanciones económicas, ya que, habiendo la posibilidad de embargos como el atunero que tiene impuesto Estados Unidos contra México, se afecta severamente a sectores específicos de las economías de los socios comerciales de los estadounidenses. Si se piensa en un país como México, cuyo principal destino para sus exportaciones es Estados Unidos, subsiste el temor de que el embargo atunero, o un eventual embargo camaronero, lleve al colapso de estas ramas ante la falta de mercados y opciones de diversificación en un mundo tan proteccionista y regionalizado.

Debe avanzarse en la reglamentación de las barreras no-arancelarias al comercio. En las cuatro primeras rondas de negociaciones comerciales multilaterales, el GATT experimentó un notable empuje en la abolición de restricciones cuantitativas al comercio internacional. Pero los países decidieron, entonces, recurrir a otras formas de protección de sus economías internas frente a los competidores foráneos, y las barreras no-arancelarias hicieron su aparición, sin que hasta ahora puedan ser derogadas. El GATT podría sugerir la conversión de barreras no-arancelarias, a fin de cuantificarlas con criterios multilaterales, evitando el unilateralismo o nacionalismo económico de ciertos países.

Debe promoverse, igualmente, la creación de instancias multilaterales con capacidad decisoria sobre los conflictos comerciales que se gestan cotidianamente entre los países. Hasta hoy, el GATT sólo puede hacer recomendaciones. Una idea plausible podría ser retomada de los mecanismos para la solución de controversias previstos en el ALC y en el TLC de América del Norte. Pero para que estos paneles pudieran garantizar la imparcialidad, habría que promover la transparencia en sus operaciones, evitar negociaciones a "puertas cerradas", y divulgar sus fallos con la finalidad de informar a todos los miembros del GATT sobre las soluciones propuestas. Esto, de convertirse en costumbre internacional, podría ser codificado, en beneficio de más de 100 países del orbe.

Por último, debe propiciarse una conclusión satisfactoria de la

Ronda Uruguay, ya que las negociaciones bilaterales, así como la *liberalización comercial selectiva*, han probado ser complementos, no sustitutos del GATT. Este organismo, desde luego, puede aprender de acuerdos bilaterales que, como el FTAA, el ALC o el TLC, incorporaron criterios para la liberalización de sectores en los que el propio GATT muestra rezagos. Paralelo a este hecho hay que considerar que el multilateralismo podría ser revitalizado a través de las regiones a que pertenecen los países. Las relaciones comerciales entre México y España, por ejemplo, podrían beneficiarse de una aproximación multilateral por regiones, esto es, en negociaciones entre el TLC y la Comunidad Europea, extendiendo las concesiones dadas a México y España, al resto de los socios comunitarios y norteamericanos.

Todo lo anterior supone, desde luego, la voluntad y el compromiso político de las naciones que son principalmente responsables del comercio internacional, con miras a reducir la brecha que separa el mundo industrializado del mundo en desarrollo, en una vinculación dialéctica mutuamente benéfica que sentaría nuevas pautas de cooperación e integración para los años por venir.